



Bericht

an das Bundesministerium der Finanzen

nach § 88 Absatz 2 BHO

über Voraussetzungen für den Erfolg von Finanzhilfen am Beispiel der Finanzhilfen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)

Zusätzlichkeit nach Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 4 - 2017 - 1258/7. Bericht

Bonn, den 30. September 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Zusätzlichkeit als Grundvoraussetzung für den Erfolg von Finanzhilfen	6
2	Vorhabenbezogene und summenbezogene Zusätzlichkeit	7
3	Zusätzlichkeit beim KInvFG	8
3.1	Prüfung der Finanzhilfen nach dem KInvFG	8
3.2	Summenbezogene Zusätzlichkeit beim KInvFG	9
3.3	Vorhabenbezogene Zusätzlichkeit beim KInvFG	10
4	Zusätzlichkeit bei Finanzhilfen seit dem Jahr 2020	12
5	Fazit und Empfehlungen	13
6	Stellungnahme des BMF	14
7	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	16

Abkürzungsverzeichnis

B

BLV I *Verwaltungsvereinbarung vom 20. August 2015 zur Durchführung von Kapitel 1 des KInvFG (Infrastrukturprogramm)*

BLV II *Verwaltungsvereinbarung vom 20. Oktober 2017 zur Durchführung von Kapitel 2 des KInvFG (Schulsanierungsprogramm)*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BWV *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

G

Grundvereinbarung *Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes vom 19. September 1986*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KInvFG *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

V

VV *Verwaltungsvereinbarung*

Z

ZulnvG *Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)*

0 Zusammenfassung

Finanzhilfen des Bundes an die Länder sollen ausnahmsweise gewährt werden, wenn ohne die Bundesmittel gesamtstaatliche Bedürfnisse nicht angemessen erfüllt werden können. Gesamtstaatliche Wirkung können Finanzhilfen dabei nur dann entfalten, wenn sie die Investitionen der Länder ergänzen und nicht nur ersetzen. Der Verfassungsgesetzgeber hat das verfassungsimmanente Kriterium der Zusätzlichkeit im Jahr 2019 nunmehr ausdrücklich in Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz normiert.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, inwieweit das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Zusätzlichkeit wegen ihrer besonderen Bedeutung bereits bei der Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) – also noch vor der Verfassungsänderung – berücksichtigt hat.

- 0.1 Maßgeblich für eine gesamtstaatliche Zielerreichung ist die summenbezogene Zusätzlichkeit, d. h. die Finanzhilfen des Bundes müssen unter dem Strich zu mehr Investitionen führen und die eigenen Investitionen der Länder entsprechend erhöhen und nicht nur ersetzen. (Tz. 2)
- 0.2 Bund und Länder haben den Grundgedanken der Zusätzlichkeit in die gemeinsame Vereinbarung zum Schulsanierungsprogramm (Kapitel 2 des KInvFG) aufgenommen. Dies ist ein positiver erster Schritt. Allerdings ist zweifelhaft, ob die vereinbarten Regelungen die Zusätzlichkeit der Bundesmittel tatsächlich sicherstellen können. Die Präambel enthält lediglich eine Absichtserklärung. Die vereinbarte Berichtspflicht zum Programmende untermauert diese Absicht; sie kann jedoch nicht wirksam sicherstellen, dass die Bundesmittel zusätzlich – zu den eigenen Anstrengungen der Länder – eingesetzt werden. (Tz. 3.2)
- 0.3 Die summenbezogene Zusätzlichkeit ist wesentlich für den Erfolg von Finanzhilfen. Darauf haben auch kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren zum Schulsanierungsprogramm hingewiesen: Die Finanzhilfen des Bundes dürfen nicht dazu führen, dass sich die Länder ihrer Finanzierungsverantwortlichkeit für ihre Gemeinden entziehen; sie müssen ungeschmälert bei den Kommunen ankommen. Die Länder dürfen also ihre eigenen Investitionsanstrengungen nicht reduzieren. Sonst würden die Bundesmittel die Landesmittel lediglich substituieren. (Tz. 3.2)
- 0.4 Bei den neueren Finanzhilfen ab dem Jahr 2020 ist überwiegend feststellbar, dass die zugrunde liegenden Regelungen das Kriterium der Zusätzlichkeit nur einzelfallbezogen aufgreifen. Daneben fehlen auch hier sachgerechte Nachweispflichten, sodass die Zusätzlichkeit nicht wirksam operationalisiert ist. (Tz. 4)
- 0.5 Ohne konkrete und überprüfbare Anforderungen droht das Kriterium der Zusätzlichkeit jedoch wirkungslos zu verpuffen. Die Zusätzlichkeit sollte deshalb so bald wie möglich operationalisiert werden. Hierzu sollte das BMF alsbald ein wirksames Umsetzungsmodell konzipieren. (Tz. 5)

- 0.6 Das BMF befürchtet verfassungsrechtliche Komplikationen bei einer ausschließlichen Fixierung auf die summenbezogene Zusätzlichkeit. Außerdem sieht es sich nicht in der Lage, anderen finanzhilfeverwaltenden Ressorts die Umsetzung der Zusätzlichkeit vorzuschreiben. (Tz. 6)
- 0.7 Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMF zu, dass die summenbezogene Zusätzlichkeit nicht das ausschließliche Instrument sein muss. Als das wirkungsvollste Instrument sollte sie jedoch als Grundsatz etabliert werden. (Tz. 7)

1 Zusätzlichkeit als Grundvoraussetzung für den Erfolg von Finanzhilfen

Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Dieser sogenannte **Konnexitätsgrundsatz** ist ein tragendes Prinzip unserer föderativen Finanzverfassung.

Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach den Artikeln 104b, 104c, 104d und 125c Absatz 2 Grundgesetz durchbrechen den Konnexitätsgrundsatz. Der Bund soll sie daher nur ausnahmsweise und nur **zur Behebung konkreter Problemlagen** einsetzen.¹ Sie sollen nur für Investitionen der Länder und Gemeinden gewährt werden, die ohne die Bundesmittel nicht den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigt werden können.²

Wird ausnahmsweise vom Instrument der Finanzhilfen Gebrauch gemacht, können diese Problemlagen nur dann beheben und die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung erzielen, wenn die Länder ihre eigenen Investitionsanstrengungen beibehalten oder – besser noch – steigern. Das heißt: **Die Bundesmittel dürfen die Investitionen der Länder nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.** Ansonsten besteht die Gefahr, dass vom Bund beabsichtigte Investitionsoffensiven ihre Wirkung nicht oder nur zum Teil entfalten. Die Zusätzlichkeit der Bundesmittel ist somit eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von Finanzhilfen. Sie ist dem System der Finanzhilfen immanent.³

Bund und Länder haben sich daher bereits in ihrer Grundvereinbarung zu Finanzhilfen aus dem Jahr 1986 zur Zusätzlichkeit bekannt.⁴ Im Jahr 2009 erlangte das Kriterium der Zusätzlichkeit für die Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG)⁵ erstmals Gesetzesrang. Die Zusätzlichkeit sollte sowohl in Bezug auf die einzelnen Vorhaben (vorhabenbezogene Zusätzlichkeit) als auch in Bezug auf die Summe der Investitionsausgaben der jeweiligen Länder (summenbezogene Zusätzlichkeit) gegeben sein.⁶ In der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung (VV) regelten Bund und Länder, wie die summenbezogene Zusätzlichkeit nachgewiesen werden sollte.

¹ Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes vom 19. September 1986 (Grundvereinbarung), Präambel; Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006, Bundestagsdrucksache 16/813, Seite 19.

² Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 der Grundvereinbarung.

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über Voraussetzungen und Kontrolle des Erfolges im System der Finanzhilfen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) vom 13. Juni 2018, Haushaltsausschussdrucksache 19/1068.

⁴ Artikel 3 Absatz 1 der Grundvereinbarung.

⁵ Das ZuInvG war ein Baustein des Investitions- und Tilgungsfonds, der im Jahr 2009 infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise errichtet wurde.

⁶ ZuInvG in der Fassung vom 2. März 2009.

Auf Initiative des Bundesrates wurde die summenbezogene Zusätzlichkeit im späteren Programmverlauf Mitte 2010 jedoch wieder aus dem ZulnVG sowie der VV gestrichen.⁷ Nach Programmende hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im Jahr 2011 beschlossen, dass die gesamtwirtschaftliche Zusätzlichkeit der Bundesmittel bei künftigen Konjunkturprogrammen sicherzustellen ist.⁸ Auch der Bundesrechnungshof sowie der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) haben die Notwendigkeit der summenbezogenen Zusätzlichkeit immer wieder betont, damit Finanzhilfen gesamtsstaatliche Wirkung erzielen können.⁹

Seit dem Jahr 2019 ist die Zusätzlichkeit nunmehr ausdrücklich in Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz verankert: „**Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt.**“ Die Regelung ist auf einen Vorschlag des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss)¹⁰ zurückzuführen, der eine breite fraktionsübergreifende Unterstützung durch den Deutschen Bundestag¹¹ fand. Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund als kommunaler Spitzenverband unterstützte ausdrücklich die Verankerung der Zusätzlichkeit im Grundgesetz, damit „tatsächlich ein Mehrwert geschaffen wird“. ¹² Gemäß Artikel 125c Absatz 3 Grundgesetz ist Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 erstmals auf nach dem 31. Dezember 2019 in Kraft getretene Regelungen anzuwenden.

Um Wirkung zu entfalten, bedarf das Kriterium der Zusätzlichkeit einer unterverfassungsrechtlichen **Operationalisierung**, mit der eine praxistaugliche Anwendung und Überprüfbarkeit der Zusätzlichkeit sichergestellt wird.

2 Vorhabenbezogene und summenbezogene Zusätzlichkeit

Wie bereits unter Tz. 1 dargelegt, kann die Zusätzlichkeit sowohl vorhabenbezogen als auch summenbezogen definiert werden.

Die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit setzt voraus, dass mit den Bundesmitteln nur Vorhaben gefördert werden, deren Finanzierung nicht bereits beschlossen und gesichert ist. Bei

⁷ ZulnVG in der Fassung vom 27. Mai 2010.

⁸ Rechnungsprüfungsausschuss, 15. Sitzung am 27. Mai 2011.

⁹ Siehe u. a. Bemerkungen 2010 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 17/5350 Nummer 1; BWV-Stellungnahme vom 12. April 2018 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c); Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 28. September 2018, Haushaltsausschussdrucksache 19/1636.

¹⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses vom 28. November 2018, Bundestagsdrucksache 19/6144.

¹¹ Unterstützung durch die Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Plenarprotokoll 19/68 zur 68. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. November 2018, Seiten 7696, 7700, 7702, 7704 – 7707, 7713 – 7715.

¹² Stenografisches Protokoll der 20. Sitzung des Haushaltsausschusses am 8. Oktober 2018, Seite 62.

der summenbezogenen Zusätzlichkeit muss die Zusätzlichkeit in Bezug auf die Summe der Investitionsausgaben gewährleistet sein.¹³ Es müssen also unter dem Strich die staatlichen Investitionen um die Finanzhilfen erhöht werden.

Die **vorhabenbezogene Zusätzlichkeit** beleuchtet lediglich den **Einzelfall**. Sie allein kann dadurch nicht sicherstellen, dass insgesamt ergänzende, zusätzliche Investitionen getätigt werden. Denn selbst wenn alle geförderten Einzelvorhaben das Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit erfüllen, können Länder und Kommunen dennoch insgesamt - summenbezogen - weniger Investitionen tätigen. Sie könnten beispielsweise eigene, bereits beschlossene und haushaltsrechtlich abgesicherte Investitionen zurückstellen.

Finanzhilfen können die mit ihnen bezweckte gesamtstaatliche Wirkung aber nur erreichen, wenn sie tatsächlich zu einem **Mehr an Investitionen** führen, und nicht lediglich zu anderen Investitionen. Maßgeblich ist daher die **summenbezogene Zusätzlichkeit**. Die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit kann diese allenfalls flankieren.

3 Zusätzlichkeit beim KInvFG

3.1 Prüfung der Finanzhilfen nach dem KInvFG

Nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, KInvFG) gewährt der Bund den Ländern für kommunale Investitionen Finanzhilfen

- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet nach Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz (Infrastrukturprogramm) sowie
- zur Verbesserung der Schulinfrastruktur nach Artikel 104c Grundgesetz (Schulsanierungsprogramm).

Das Volumen dieser Finanzhilfen beläuft sich auf insgesamt 7 Mrd. Euro. Die Mittel verteilen sich je zur Hälfte auf das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm. Einzelheiten zur Umsetzung der beiden Förderprogramme sind in den zwischen Bund und Ländern geschlossenen VV (BLV I und II) geregelt.¹⁴

¹³ Haushaltsausschussdrucksache 16/11825, Seite 7.

¹⁴ Verwaltungsvereinbarung vom 20. August 2015 zur Durchführung von Kapitel 1 des KInvFG (Infrastrukturprogramm) (BLV I); Verwaltungsvereinbarung vom 20. Oktober 2017 zur Durchführung von Kapitel 2 des KInvFG (Schulsanierungsprogramm) (BLV II).

Das KInvFG mit dem Infrastrukturprogramm trat am 30. Juni 2015 in Kraft.¹⁵ Es wurde im Jahr 2017 um das Schulsanierungsprogramm ergänzt.¹⁶ Das Kriterium der Zusätzlichkeit war zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausdrücklich im Grundgesetz verankert und ist daher gemäß Artikel 125c Absatz 3 Grundgesetz auf das KInvFG nicht verpflichtend anzuwenden. Dennoch ist der Grundgedanke der Zusätzlichkeit auch den Finanzhilfen nach dem KInvFG immanent.

Der Bundesrechnungshof prüft die Finanzhilfen nach dem KInvFG seit dem Jahr 2017 begleitend. Hierfür erheben wir beim BMF, bei den obersten Landesbehörden sowie – zu einzelnen Fördermaßnahmen – bei den Kommunen. Bislang haben wir 774 Maßnahmen bei 196 Kommunen abschließend geprüft. Die geprüften Maßnahmen umfassten ein Investitionsvolumen von insgesamt rund 270 Mio. Euro, davon 207,5 Mio. Euro Finanzhilfen nach dem KInvFG. Bei unseren Prüfungen haben wir auch Anhaltspunkte für oder gegen das Einhalten der Zusätzlichkeit untersucht.

3.2 Summenbezogene Zusätzlichkeit beim KInvFG

Das KInvFG selbst sowie die BLV zum Infrastrukturprogramm (BLV I) enthalten keine Regelungen zur Zusätzlichkeit.

Im Gesetzgebungsverfahren zur Erweiterung des KInvFG um das Schulsanierungsprogramm im Jahr 2017 hatten kommunale Spitzenverbände darauf hingewiesen, dass die Investitionstätigkeit des Bundes nicht dazu führen dürfe, dass „sich die Bundesländer ihrer Finanzierungsverantwortlichkeit für die Bildungsinfrastruktur in den Gemeinden entziehen“. Sie forderten daher, die Zusätzlichkeit der Bundesmittel gegenüber den Landesmitteln ausdrücklich im Gesetz festzuschreiben.¹⁷ Im KInvFG selbst ist die Zusätzlichkeit zwar nicht aufgegriffen worden. Jedoch haben Bund und Länder den Grundgedanken der Zusätzlichkeit in der BLV zum Schulsanierungsprogramm (BLV II) verankert:

- Präambel: „Die Finanzhilfen des Bundes ergänzen die weiterhin notwendigen eigenen Anstrengungen der Länder zur Unterstützung kommunaler Investitionen und ersetzen diese nicht.“
- Berichtspflicht nach § 7 Nummer 3: „Die Länder übermitteln dem BMF [...] nach Beendigung des Programms eine zusammenfassende Gesamtdarstellung über die geförderten Maßnahmen und über im gleichen Zeitraum getätigte Förderungen bzw. Zuweisungen des jeweiligen Landes im Bereich der Schulinfrastruktur. Hierzu können auch entsprechende Auszüge aus den Länderhaushaltsplänen der betreffenden Jahre dienen.“

¹⁵ BGBl. I 2015, Seite 974f.

¹⁶ BGBl. I 2017, Seite 3122f.

¹⁷ Haushaltsausschussdrucksache 18/4193, Seiten 33f.

Die Regelungen beziehen sich auf die Summe der Investitionsausgaben der Länder und implizieren somit die summenbezogene Zusätzlichkeit. Es ist positiv hervorzuheben, dass das BMF dies mit den Ländern vereinbart hat. Denn das Kriterium der Zusätzlichkeit war zu jenem Zeitpunkt noch nicht ausdrücklich verfassungsrechtlich normiert.

Allerdings bezweifeln wir, dass allein diese Regelungen sicherstellen können, dass die Landesinvestitionen mindestens gleich hoch bleiben wie sie dies ohne die Bundesmittel wären:

- Die Aussage in der Präambel bekundet lediglich die Absicht der Zusätzlichkeit.
- Die Berichtspflicht in § 7 Nummer 3 BLV II verdeutlicht die Relevanz der Zusätzlichkeit. Sie verpflichtet die Länder, eigene Investitionen in diesem Sektor nachzuweisen. Es fehlen aber Regelungen zu Referenzwerten, um messen zu können, ob die Länder die Bundesmittel für zusätzliche Investitionen verwendet haben. Vorgaben zur inhaltlichen Umsetzung der Berichtspflicht bestehen nicht, sodass uneinheitliche und wenig vergleichbare Berichte aus den Ländern zu erwarten sind. Zudem sagen „Auszüge aus den Länderhaushaltsplänen“ zum einen nicht ohne Weiteres etwas darüber aus, wie hoch die Investitionsausgaben der Länder für die Schulinfrastruktur tatsächlich sind. Zum anderen sagen sie nichts darüber aus, wie hoch die Investitionen ohne Bundeshilfen hätten sein sollen.

In der Gesamtschau sind damit die Regelungen in der BLV II zwar ein politisches Bekenntnis zur Zusätzlichkeit. Allerdings fehlt ihnen der Hebel, um diesem Kriterium Nachdruck zu verleihen und es überprüfbar zu machen.

3.3 Vorhabenbezogene Zusätzlichkeit beim KInvFG

Bei unseren Erhebungen auf kommunaler Ebene stellten wir bei einzelnen Fördermaßnahmen fest, dass

- die jeweilige Maßnahme im Haushaltsplan ursprünglich mit eigenen Mitteln – unabhängig vom KInvFG – veranschlagt war

Beispiel 1:

Drei Kommunen sanierten acht Straßen. Die hierfür benötigten Mittel waren bereits in den kommunalen Haushalten der Jahre 2013 bzw. 2014 als Maßnahmen der Bauunterhaltung veranschlagt. Nach Inkrafttreten des KInvFG wurden die Maßnahmen in dieses Förderprogramm überführt und die kommunalen Mittel durch Bundesmittel ersetzt.

Quelle: Bundesrechnungshof.

- die Finanzierung anderweitig weitestgehend gesichert war

Beispiel 2:

Ein Landkreis wechselte auf Intervention des Landes eine für das Landesprogramm vorgesehene Maßnahme zum KInvFG, Kapitel 2: Für die Erweiterung einer Schule waren ursprünglich Mittel aus dem landeseigenen Schulbauprogramm beantragt. Der Anteil der Landesförderung lag bei 60 % der Kosten. Aus dem Förderbescheid nach Kapitel 2 KInvFG geht hervor, dass der gesamte Landesanteil nunmehr durch Bundesmittel ersetzt wird.

Quelle: Bundesrechnungshof.

- darüberhinausgehend sogar Verträge zur Planung oder Ausführung bereits vor Beginn des Förderzeitraums abgeschlossen und Leistungen teils sogar bezahlt worden waren

Beispiel 3:

Eine Stadt sanierte eine Kindertagesstätte umfassend. Die Ausgaben hierfür waren bereits im Haushaltsplan 2015 veranschlagt. Zusätzlich waren Landesmittel vorgesehen. Bis zum Beginn des Förderzeitraums wurden wesentliche Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren erbracht und abgerechnet.

Im Oktober 2015 wurde die Maßnahme in das Förderprogramm nach dem KInvFG aufgenommen. Die Sanierung der Kindertagesstätte einschließlich der vor dem Förderzeitraum erbrachten Leistungen wurde als förderfähig anerkannt.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Beispiele verdeutlichen:

- Der Bund übernimmt hier Ausgaben für Maßnahmen, die die Kommunen ohnehin schon mit Eigenmitteln eingeplant oder verausgabt hatten. In diesen Fällen ersetzen Bundesmittel die Landesmittel.
- Offen bleibt, inwieweit die eingesparten Landes- und kommunalen Mittel für andere Investitionen in die kommunale Infrastruktur, und damit für ein „Mehr“ an Investitionen, eingesetzt wurden.
- Wir sehen in der fehlenden vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit ein Indiz dafür, dass die Länder eigene Investitionsanstrengungen zurückgefahren haben könnten und somit die Zusätzlichkeit der Bundesmittel zumindest zweifelhaft ist.
- Selbst wenn alle geförderten Einzelvorhaben das Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit erfüllen, können Länder und Kommunen dennoch insgesamt – summenbezogen – weniger Investitionen tätigen. Die **vorhabenbezogene Zusätzlichkeit kann** die summenbezogene nicht ersetzen und **die gesamtstaatliche Wirkung nicht sicherstellen**. Bei konjunkturpolitischen Finanzhilfen wäre die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit sogar kontraproduktiv, da gerade hier ein Vorziehen von bereits ausgeplanten Maßnahmen sinnvoll ist.

4 Zusätzlichkeit bei Finanzhilfen seit dem Jahr 2020

Seit dem Jahr 2020, und damit seit der verfassungsrechtlichen Geltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit¹⁸, sind einige neue Finanzhilfen in Kraft getreten. Die zugrunde liegenden VV bilden die Zusätzlichkeit jeweils unterschiedlich ab:

Tabelle 1

Zusätzlichkeit bei Finanzhilfen seit dem Jahr 2020

Finanzhilfe	Regelung zur Zusätzlichkeit
Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkin-der	Länder und Kommunen führen begonnene Investi-tionsprogramme wie geplant weiter. Sie stellen sicher, dass Bundesmittel zusätzlich eingesetzt werden. Nachweisen müssen sie dies nicht.
Sozialer Wohnungsbau	Keine
Sonderprogramm „Stadt und Land“	Für Investitionen in die Radverkehrsinfrastruktur, die ohne eine finanzielle Beteiligung des Bundes erst nach dem Jahr 2023 oder überhaupt nicht getätigt würden.
Investitionsgesetz Kohleregionen	Die Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen muss vorhabenbezogen gegeben sein. Die Länder legen jährlich Berichte vor, in denen die Zusätzlichkeit der geförderten Investitionen in Bezug auf die Investi-tionsmaßnahmen des jeweiligen Landes dargestellt ist.
Technische Modernisierung der Gesundheitsämter	Länder und Kommunen führen begonnene Investi-tionsprogramme wie geplant weiter und können si-cherstellen, dass die Bundesmittel zusätzlich oder rückwirkend ab Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite eingesetzt werden.

Quelle: VV zu den jeweiligen Finanzhilfen.

Erläuterung: Die Finanzhilfen nach dem Investitionspakt Sportstätten sowie nach den Zusatzvereinbarungen zum Digitalpakt Schule sind nicht in der Tabelle aufgeführt. Sie verweisen auf die Vorschriften der VV zur Städtebauförderung bzw. zum Digitalpakt Schule. Diese Regelungen sind vor dem Jahr 2020 in Kraft getreten.

Seit der ausdrücklichen Verankerung im Grundgesetz ist das Kriterium der Zusätzlichkeit stärker in den Fokus gerückt. Allerdings stellen die bisherigen Regelungen in den VV eine summenbezogene Zusätzlichkeit nicht sicher:

- Überwiegend sind keine Nachweis- und Berichtspflichten festgelegt. So stellen auch diese Regelungen nur bloße Absichtserklärungen dar, die weder überprüfbar noch durchsetzbar sind.

¹⁸ Artikel 125c Absatz 3 Grundgesetz.

- Für die Finanzhilfen zum sozialen Wohnungsbau nach Artikel 104d Grundgesetz fehlen Aussagen zur Zusätzlichkeit.
- Die Berichtspflicht bei den Finanzhilfen nach dem Investitionsgesetz Kohleregionen bezieht sich ausschließlich auf die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit. Darüber hinaus sind die Anforderungen an die Berichte unkonkret und unverbindlich.
- Konkrete Folgen oder Sanktionen bei nicht nachgewiesener summenbezogener Zusätzlichkeit sind bei keiner Finanzhilfe vorgesehen.

5 Fazit und Empfehlungen

Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist dem System der Finanzhilfen seit jeher immanent, seit dem Jahre 2019 explizit im Grundgesetz verankert und ab dem Jahr 2020 auf alle Finanzhilfen verpflichtend anzuwenden.

Die bisherigen Ansätze im Schulsanierungsprogramm des KInvFG sowie bei anderen Finanzhilfen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings stellen sie bislang nicht mehr als bloße Absichtserklärungen dar. Mangels konkreter nachprüfbarer Anforderungen ohne Konsequenzen bei fehlendem Nachweis der Zusätzlichkeit drohen die derzeitigen Regelungen wirkungslos zu verpuffen.

Um die mit dem Instrument der Finanzhilfen beabsichtigten und diese legitimierenden gesamtstaatlichen Ziele zu erreichen, ist die allein auf den Einzelfall ausgerichtete vorhabenbezogene Zusätzlichkeit in der Regel ungeeignet. Grundsätzlich kann nur die summenbezogene Zusätzlichkeit sicherstellen, dass die Bundesmittel im Ergebnis zu mehr Investitionen führen und damit die vom Rechnungsprüfungsausschuss¹⁹ geforderte gesamtstaatliche Wirkung erreichen, wie die Verfassung sie vorgibt.

Aufgrund der besonderen Bedeutung der summenbezogenen Zusätzlichkeit für die Wirksamkeit und damit für den Erfolg von Finanzhilfen des Bundes hat der Verfassungsgesetzgeber dieses Kriterium **im Jahr 2019 im Grundgesetz verankert**. Die Bundesmittel dürfen die Landesmittel nur ergänzen, nicht ersetzen. Wesentlich ist also, dass die Länder in ihren eigenen Investitionsanstrengungen nicht nachlassen. Darauf haben auch kommunale Spitzenverbände bereits deutlich hingewiesen.

Das BMF als federführendes Ressort sollte ein **wirksames Umsetzungsmodell zur Operationalisierung der Zusätzlichkeit** erarbeiten, dessen Eckpunkte in der Grundvereinbarung zu

¹⁹ Rechnungsprüfungsausschuss, 15. Sitzung am 27. Mai 2011.

Finanzhilfen oder der „Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen“²⁰ ihren Niederschlag finden sollten.

Die summenbezogene Zusätzlichkeit ist bereits einmal operationalisiert worden. Um die Wirksamkeit des ZuInvG als Konjunkturpaket zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2009 bis 2011 sicherzustellen, wurden konkrete Anforderungen an die summenbezogene Zusätzlichkeit festgelegt. Auf diesen Ansatz kann für künftige Finanzhilfen zurückgegriffen werden: **Die Investitionsausgaben eines Landes im Förderzeitraum der Finanzhilfe sollten einen festgesetzten Referenzwert erreichen müssen.** Hierbei ist u. a. festzulegen: Welche Investitionsausgaben werden betrachtet? Wie ist der Referenzwert festzulegen? Auf welcher Grundlage werden die Daten ermittelt? Welche Berichtspflichten bestehen für die Länder?

Da mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie mit weiteren Finanzhilfen zu rechnen ist, ist es uns ein wichtiges Anliegen, dass die Operationalisierung der Zusätzlichkeit so bald wie möglich in Angriff genommen wird.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, ein Konzept zu entwickeln, wie das Kriterium der Zusätzlichkeit für künftige Finanzhilfen des Bundes nach den Artikeln 104b, 104c und 104d Grundgesetz operationalisiert werden kann. Maßstab sollte dabei die summenbezogene Zusätzlichkeit sein mit dem Grundsatz, dass die Investitionsausgaben eines Landes im Förderzeitraum der Finanzhilfe einen jeweils festzulegenden Referenzwert zumindest erreichen.

6 Stellungnahme des BMF

Das BMF bestätigt die Bedeutung der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen. Gegen eine generelle Operationalisierung der Zusätzlichkeit mit dem summenbezogenen Ansatz als Maßstab äußert das BMF jedoch die nachfolgenden Bedenken.

Keine Vorgabe zur summenbezogenen Zusätzlichkeit in Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz

Das BMF ist der Auffassung, dass sich aus Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz keine verfassungsrechtliche Vorgabe ergebe, die Zusätzlichkeit der Bundesmittel bei Finanzhilfen summenbezogen festzulegen. Der Wortlaut der Verfassungsregel sei für die nähere Bestimmung der Zusätzlichkeit nicht ergiebig und lasse viele Auslegungen zu. Dies illustriere auch der heterogene Meinungsstand der Kommentarliteratur. Ebenso sei der Entstehungsgeschichte der Regelung keine Festlegung auf ein summenbezogenes Verständnis der Zusätzlichkeit zu entnehmen. Vielmehr habe der Gewährung von Finanzhilfen bis zur

²⁰ Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen, Schreiben des BMF vom 14. April 2021, Gz. V A 1 - FV 1020/17/10003 :001.

Verfassungsänderung im Jahr 2019 ein vorhabenbezogenes Verständnis der Zusätzlichkeit zugrunde legen.

Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder

Des Weiteren müssten Vorgaben des Bundes zu Ausgaben der Länder in Einklang mit dem Grundsatz der Haushaltsautonomie gemäß Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz stehen. Die summenbezogene Zusätzlichkeit greife – insbesondere bei langfristigen Finanzhilfen und bei Finanzhilfen mit weiten Förderbereichen – stärker in die Haushaltsautonomie der Länder ein als ein vorhabenbezogener Ansatz. Die Länderhaushalte würden jenseits einer Kofinanzierung durch die Finanzhilfe vorgeprägt. Insofern sei fraglich, ob Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz diesen Eingriff bei jeder Finanzhilfe rechtfertigen könne.

Konkretisierung der Zusätzlichkeit im Einzelfall und abhängig von den jeweiligen Förderzielen

In der Folge sei die Gewährleistung der Zusätzlichkeit nach Auffassung des BMF vom jeweiligen Einzelfall abhängig zu machen. Auch die auf den Einzelfall ausgerichtete vorhabenbezogene Zusätzlichkeit könne geeignet sein, die mit den Finanzhilfen beabsichtigten gesamtstaatlichen Ziele zu erreichen.

Umsetzungsprobleme

Das BMF sieht es als fraglich an, inwieweit eine allgemeine bzw. abstrakte Operationalisierung hinsichtlich der Referenzwerte der zu berücksichtigenden Länderinvestitionen erreicht werden könne. Eher seien diese Werte im Einzelfall anhand der Förderbereiche und -ziele und der betroffenen Ausgaben und Maßnahmenträger zu ermitteln.

Daneben müsste eine solche allgemeine Operationalisierung auch die Frage der Bewertung der Unterschiede im vorbestehenden Investitionsniveau der Länder beantworten. Eine summenbezogene Zusätzlichkeit könne zuvor wenig investierende Länder bei der Inanspruchnahme der Finanzhilfe bevorteilen.

Des Weiteren könne die zwingende Vorgabe einer summenbezogenen Zusätzlichkeit die Ausgestaltung durch VV oder ein zustimmungspflichtiges Gesetz zulasten der Bundesinteressen beeinflussen. Sie könne ein Interesse der Länder an weiten Förderbereichen begründen. Dieses könne dann im Zielkonflikt mit der von Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz intendierten Steuerung eines zielgenauen Einsatzes der Bundesmittel stehen.

Ausgestaltung in der Verantwortung des jeweiligen Fachressorts

Abschließend verweist das BMF darauf, dass die Ausgestaltung einer Finanzhilfe und damit auch des Zusätzlichkeitsmaßstabs in der Verantwortung des jeweiligen Fachressorts liege.

Dem Ressortprinzip entsprechend enthalte auch die Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen des BMF lediglich Empfehlungen an die Ressorts. Das BMF

könne den anderen Ressorts daher keine Vorgaben machen. Deswegen könne es auch nicht verhindern, dass Vereinbarungen zu Finanzhilfen mit den Ländern geschlossen würden, ohne dass die Zusätzlichkeit der Bundesmittel sichergestellt wäre.

Das BMF sei bereit, in Form eines Ressortschreibens auf die Bedeutung der Zusätzlichkeit der Bundesmittel im System der Finanzhilfen und auf die Möglichkeit der summenbezogenen Zusätzlichkeit als geeignete Methode hinzuweisen.

7 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sieht das Bemühen des BMF, der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen Nachdruck zu verleihen. Ein Ressortschreiben – zumal ohne weitere Operationalisierung der Zusätzlichkeit – hält er jedoch für unzureichend. Zudem hätte ein schlichtes Ressortschreiben keine starke Bindungswirkung und wäre damit nur ein schwaches Signal.

Dem BMF ist darin zuzustimmen, dass nicht ausschließlich der summenbezogene Ansatz infrage kommt, um die Zusätzlichkeit umzusetzen. Insofern ist je Finanzhilfe zu entscheiden, welcher Ansatz der Zusätzlichkeit der geeignete ist.

Wesentlich ist, dass der jeweils gewählte Ansatz sicherstellt, dass die beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung auch tatsächlich erreicht wird. Denn nur diese rechtfertigt es nach dem Grundgesetz, dass der Bund die Finanzhilfe als Ausnahmefinanzierung für Länder und Gemeinden nutzen darf. Eine gesamtstaatliche Wirkung wird aber nur dann zu erreichen sein, wenn die Bundesfinanzhilfen die Investitionen der Länder ergänzen und nicht nur ersetzen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wird dies der summenbezogene Ansatz grundsätzlich am besten sicherstellen. Dieser sollte deshalb die Regel sein, um dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Zusätzlichkeit in der Förderpraxis Leben einzuhauchen. Denn nur der summenbezogene Ansatz betrachtet, ob die Bundesmittel insgesamt zu einem Mehr an Investitionen im jeweiligen Land geführt haben. Dagegen blickt der vorhabenbezogene Ansatz nur auf die einzelnen Maßnahmen. Selbst, wenn alle geförderten Einzelvorhaben zusätzlich wären, können Länder und Gemeinden dennoch insgesamt weniger Investitionen tätigen. Sie könnten beispielsweise eigene, bereits beschlossene Investitionen zurückstellen. Damit würde die mit der Finanzhilfe intendierte gesamtstaatliche Wirkung nicht oder nur eingeschränkt erzielt. Zudem läuft der vorhabenbezogene Ansatz je nach Laufzeit einer Finanzhilfe ins Leere. Denn bereits ab dem nächsten Haushaltsplan wäre jedes neu beschlossene Einzelvorhaben eines Landes zusätzlich. Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass bei neuen Finanzhilfen – wo immer möglich und sinnvoll – der summenbezogene Ansatz gewählt werden sollte.

Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass der summenbezogene Ansatz schwerer zu operationalisieren ist als der vorhabenbezogene. Gerade deshalb hält er es für erforderlich, dass das BMF den anderen Ressorts hierfür eine praxistaugliche Orientierungshilfe an

die Hand gibt. Die Erfahrungen zum Zukunftsinvestitionsgesetz haben gezeigt, dass die Operationalisierung der summenbezogenen Zusätzlichkeit möglich ist. Zudem hatten Bund und Länder damals Tatbestände vereinbart, um länderspezifische Sondereffekte, z. B. geringere Einnahmen eines Landes, zu berücksichtigen. So können Referenzwerte angemessen ausgestaltet und der Haushaltsautonomie der Länder angemessen Rechnung getragen werden.

Es ist unstreitig, dass das BMF anderen Ressorts nicht verbindlich vorgeben kann, wie Finanzhilfen ausgestaltet werden sollen. Als Mitfinanzierer einer fremden Aufgabe muss der Bund aber bei künftigen Finanzhilfen dafür sorgen, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit mit Leben gefüllt wird.

Deswegen sollte das BMF künftig darauf hinwirken, dass die summenbezogene Zusätzlichkeit in ihren wesentlichen Kernpunkten bereits auf Ebene des jeweiligen Finanzhilfegesetzes verankert wird. Dies gilt für alle Referentenentwürfe und Kabinettsentscheidungen zu Gesetzesentwürfen der Bundesregierung über Finanzhilfen des Bundes.

Soweit die Finanzhilfe allein durch das Haushaltsgesetz und VV geregelt wird, sollten diese die notwendigen Anforderungen zur Einhaltung und zum Nachweis der summenbezogenen Zusätzlichkeit enthalten. Um diese Anforderungen zu definieren, ist es unerlässlich, den jeweils zuständigen Fachressorts nicht nur die allgemeine Bedeutung der Zusätzlichkeit zu vermitteln, sondern ihnen auch konkrete Umsetzungshinweise für eine Verhandlungslinie mit den Ländern an die Hand zu geben.

Daher bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, dass das BMF ein Umsetzungsmodell entwickeln und den Ressorts als Handlungsempfehlung anbieten sollte. Als Grundsatz sollte es die summenbezogene Zusätzlichkeit vorsehen und diese dem jeweiligen Investitionsfeld angepasst operationalisieren. Daneben könnte das Modell Kriterien für die Fälle aufstellen, für die andere Ansätze, z. B. der vorhabenbezogene Ansatz, ausnahmsweise ausreichend sein könnten, um die Zusätzlichkeit umzusetzen. Das BMF sollte die Eckpunkte eines solchen Modells in die Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten bei Finanzhilfen aufnehmen und im Übrigen auf das Modell verweisen. Im Gegensatz zu einem Ressortschreiben wird die Leitlinie regelmäßig evaluiert und aktualisiert.

Dr. Mähring

Inkmann